



# CONSULTA INDÍGENA

A qué viene el convenio 169 de la OIT:  
¿Autonomía de los pueblos o legalización  
de la explotación?

**Reportaje:** Renata Bessi.

**Edición:** Renata Bessi y Eugenia López.

**Fotos:** Aldo Santiago / Juliana Bittencourt / Renata Bessi / Santiago Navarro F.

**Grabados:** Grabiela Gráfica / Mujeres Grabando resistencias.

**Selección/Preparación de Dibujos:** Eugenia López **Fuente:** Google Images.

**Diseño Gráfico y Editorial:** Pablo Osorio.



**Publicado en complicidad con Subversiones, 2018**





# CONSULTA INDÍGENA

A qué viene el convenio 169 de la OIT:  
¿Autonomía de los pueblos o legalización  
de la explotación?

# 1. CONVENIO 169

Considerado principal herramienta del derecho internacional



Los pueblos indígenas protegen cerca del 80% de la biodiversidad del planeta, pero sólo son propietarios legales de menos del 11% de las tierras que están cuidando, según datos del Banco Mundial.

Eso pone a los pueblos en una situación vulnerable y en un estado de guerra permanente frente a las empresas y gobiernos que buscan apropiarse de sus territorios con el fin de explotar sus recursos naturales.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales es la principal herramienta de derecho internacional sobre derechos de los pueblos indígenas.

En teoría, la herramienta jurídica garantiza a los pueblos de los países signatarios el derecho a su tierra y establece que para cualquier proyecto que empresas o gobiernos desarrollen en sus territorios, debe realizarse una consulta libre, previa e informada.



## ¿Lo que dicen sus principales artículos respecto a la consulta?

### Artículo 6

**1.** Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

**2.** Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.



## ¿Lo que dicen sus principales artículos respecto a la consulta?

### Artículo 15



Mujeres Grabando Resistencia \*



**1.** Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

**2.** En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

## 2. PERO LA REALIDAD ES OTRA

A pesar de los derechos previstos en el Convenio, la realidad es otra. Con frecuencia, las empresas y los gobiernos invaden los territorios sin establecer ningún tipo de diálogo con las comunidades, negociando las tierras individualmente.

Delante de esta situación, los pueblos y comunidades indígenas de Latinoamérica han invocado el Convenio 169 de la OIT en su lucha política y jurídica, para exigir el derecho a ser consultados. El derecho a la consulta está también cada vez más presente en las políticas y en el discurso de empresas y de Estados. Ciertas instituciones internacionales como el BID y el Banco Mundial incluso ponen a las consultas como un requisito para otorgar sus financiamientos a los proyectos.

Sin embargo, cuando se iniciar un proceso de consulta, se observa que estos procesos casi nunca respetan la autodeterminación de los pueblos, el Estado y las empresas persisten en desconocer los resultados cuando no son favorables, y generan conflictos igualmente violentos a los casos de invasión de territorios sin consulta: persecuciones, manipulación de los líderes, destrucción del tejido social de las comunidades, asesinatos. Mientras tanto, empresas y Estados se jactan, en sus relatorías e informes publicitarios, de respetar el derecho de decisión de los pueblos indígenas.

En realidad, las consultas realizadas por los Estados nacionales han sido utilizadas como una forma de justificar la presencia de los inversionistas en los territorios a partir de un supuesto consentimiento de los pueblos.



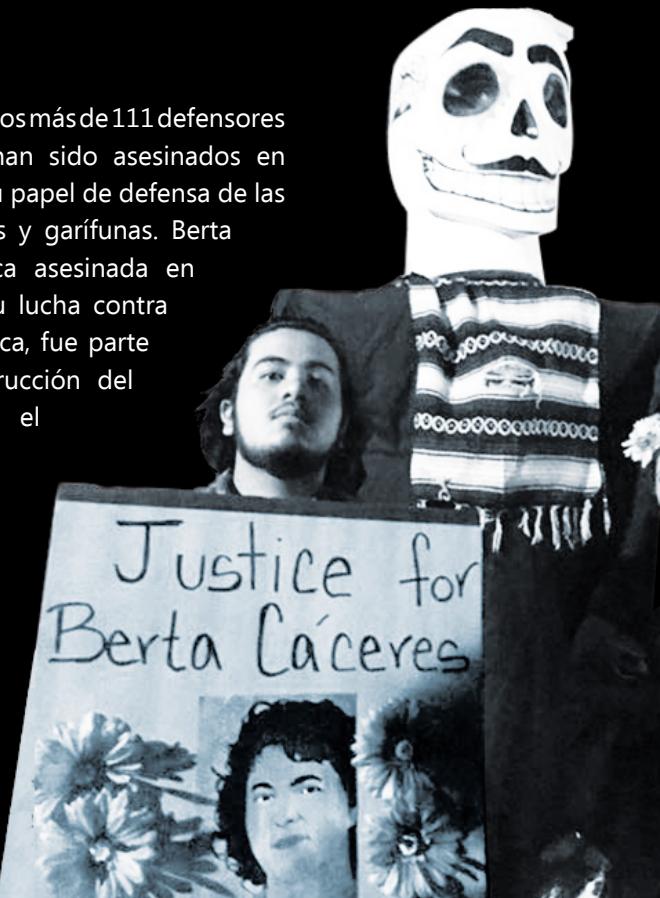
## Datos rojos

En 2016, según cifras de la ONU, se registraron 281 asesinatos de defensores de derechos humanos en 25 países. La mitad de las 281 víctimas eran personas que trabajaban para defender los derechos indígenas, de la tierra y el medio ambiente.

Las personas y comunidades que se atreven a defender sus derechos son criminalizadas y etiquetadas como obstáculos para el progreso, y en algunos casos, como enemigas del Estado o terroristas.

### Honduras

En los últimos 10 años más de 111 defensores del medio ambiente han sido asesinados en Honduras por asumir su papel de defensa de las comunidades indígenas y garífunas. Berta Cáceres, indígena lenca asesinada en marzo del 2016 por su lucha contra la represa de Agua Zarca, fue parte del proceso de construcción del proyecto de ley por el Observatorio de los Derechos de los Pueblos Indígenas de Honduras.



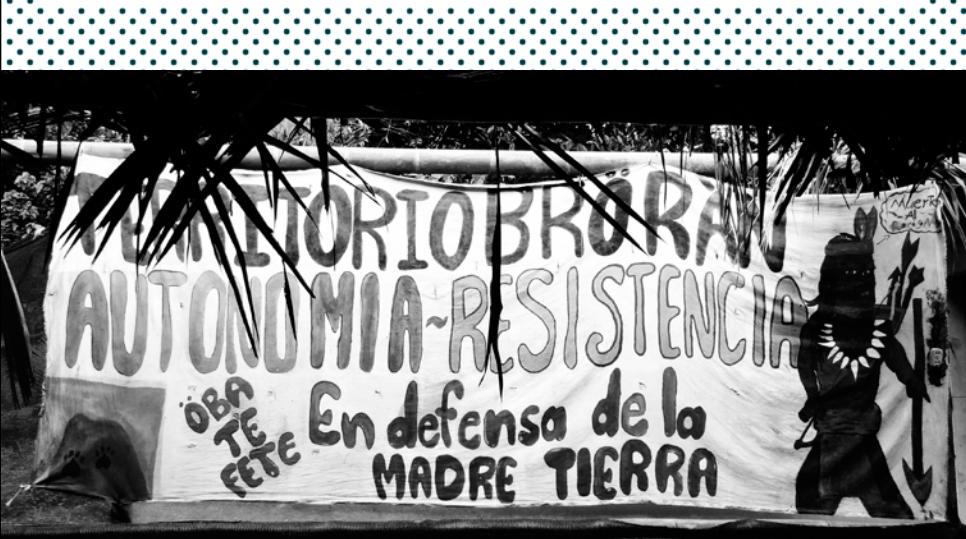
## Terrabá, Costa Rica

En el territorio indígena Terrabá-Boruca, en el Cantón Buenos Aires, al sur de Costa Rica, amenaza el proyecto Diquís, que pretende ser la planta hidroeléctrica más grande de Centroamérica, a pesar de las estadísticas oficiales que dicen que cerca de 99% del país ya está cubierto por energía eléctrica.

El proyecto entró en el territorio por la primera vez en 2006. Despues de mucha lucha del pueblo, el proyecto se detuvo en 2011. Aproximadamente dos años despues el gobierno llega al territorio para iniciar un proceso de construcción de protocolo de consulta a los pueblos indígenas, con la cooperación financiera de organismos internacionales como la OIT y el Pnud.

La consulta indígena sería la última etapa que faltaría para que pudiera obtenerse la viabilidad ambiental y empezar con el proyecto. La obra ya cuenta con estudios de factibilidad y diseños. La construcción está prevista para iniciar en 2018, y la entrada en operación para el año 2025.

"Sabemos que todo está listo para que retomen la obra. La consulta es la forma de legitimar la entrada de la empresa en el territorio. Este proceso podría ser una buena herramienta si realmente llevasen en consideración lo que decidimos para nuestro territorio, pero sabemos que todo está armado", dice Cindy Broran, del Movimiento Indígena Broran.



## Unión Hidalgo, México

En la comunidad zapoteca Unión Hidalgo, Oaxaca, México, la empresa Demex ya tiene instalado un parque eólico que cuenta con 114 aerogeneradores. Ahora, la empresa francesa EDF (Electricidad de Francia) quiere imponer otro proyecto.

José Arenas López, vecino de la comunidad, relata: "Lo que hemos notado es que las empresas, junto con las personas que han abogado por ellas, han ido a las escuelas y han hecho algunas obras de caridad para que cuando venga la consulta la gente agradezca a las empresas porque hizo un baño, o porque hizo un pozo, porque entregó un trofeo. Entonces cuando se hace eso previamente a la consulta pues ya no es de buena fe, pues ya se está induciendo hacia un lado la consulta.

También lo que están tratando de hacer es intimidar a la gente que no piensa como ellos. Dicen que nosotros nos oponemos al desarrollo. Estas empresas ya tienen definido el proyecto, ya hay una aprobación por parte de la Secretaría de Energía de los proyectos eólicos, incluso con las dimensiones y cantidad de aerogeneradores. Entonces cuando se refieren a consulta previa, pues eso no tiene nada de previo. Aquí el proyecto ya está elaborado y definido. Los acuerdos internacionales dicen de una consulta previa, libre e informada a la elaboración del proyecto. El primero a no respetar las leyes es el propio Estado. Con estas situaciones está claro que lo que quieren hacer es un trámite para legitimar la entrada de más proyectos eólicos."



*Sepa más sobre el  
proceso en Unión  
Hidalgo en  
<http://bit.ly/2BkHNz2>*

### 3. AMÉRICA LATINA: PRINCIPAL SIGNATARIA

El Convenio fue acordado en 1989 y entró en vigencia el 4 de septiembre de 1991. A partir de entonces los países interesados se han podido adherir al Convenio. Hasta la fecha, de los 22 países que lo han ratificado 15 Estados están en Latinoamérica: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela. Además, Dinamarca, España, Fiji, Nepal, Noruega, Países Bajos y la República Centroafricana.

América Latina ha sido la región en que este tratado internacional ha tenido mayor impacto jurídico y político.



Mapa de los países que han ratificado el convenio.



El significativo número de adhesiones al Convenio en Latinoamérica no es casualidad: desde hace una década América Latina se ha convertido en uno de los epicentros de la expansión minera a nivel global. Pese a la caída reciente de los precios internacionales de los minerales, esta región continúa recibiendo los mayores flujos de inversión minera a nivel global.



Más que un intento de proteger los derechos de los pueblos en sus territorios, el Convenio 169 aparece como un intento de apaciguar la alta intensidad de los conflictos generados por la entrada masiva de proyectos en toda la región.

Entre 2010 y 2013, de acuerdo con la publicación *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se registraron más de 200 conflictos en territorios indígenas latinoamericanos, ligados a actividades extractivas de hidrocarburos y minería. Además, se contabilizaron 826 pueblos originarios y la población indígena en la región es de 45 millones de personas. Alrededor de 17 millones de ellas viven en México, 7 millones en Perú y 6,2 millones en Bolivia. En el mundo, según datos del Banco Mundial, existen 300 millones de personas que pertenecen a pueblos indígenas, constituyen aproximadamente el 4,5% de la población mundial.



\*Grabié Gráfica



## 4. PUNTOS QUE HACEN DEL CONVENIO 169 UNA TRAMPA PARA LOS PUEBLOS

1

Las empresas tienen “responsabilidad voluntaria” sobre sus actos

*“Todos los instrumentos en vigor concebidos específicamente para que las empresas cumplan las normas internacionales de derechos humanos (...) son de carácter voluntario. Los instrumentos que sí tienen fuerza jurídica internacional, en particular algunas normas laborales de la OIT, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención de la OCDE para combatir el soborno y la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, imponen obligaciones a los Estados, y no a las empresas, en particular la obligación de impedir la violación de los derechos humanos por actores privados”.*

[Informe provisional del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales. U.N. Doc. E/CN.4/2006/97 (2006)]



En su introducción, el Convenio establece que "todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación". Sin embargo, en comunicados oficiales no tan publicitados, la OIT aporta sus limitaciones en cuanto a lo que considera como libre determinación. Declara que existe una "interpretación equivocada del Convenio según la cual el resultado de estos procesos de consulta podrían ser el de vetar proyectos. Dichas consultas no implican un derecho de voto ni su resultado será necesariamente alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento".

Mientras en muchos rincones de América Latina, pueblos buscan hacer respetar su derecho a la consulta con la perspectiva de que se respete su autodeterminación, para el organismo internacional es el Estado quien tiene la última palabra sobre los territorios indígenas.

"La potencia del Convenio reside en que es un instrumento a través del cual los pueblos interesados pueden participar libremente en un diálogo con el Estado, exponer sus puntos de vista y, si es posible, influir en las decisiones adoptadas. Pero el Estado, en última instancia, es quien deberá tomar una decisión, salvaguardando los derechos de los pueblos indígenas y tribales", sostiene la OIT en su sitio de internet.

Mientras existe esperanza por parte de organizaciones y movimientos sociales de que el Convenio puede ser utilizado en defensa de los derechos de los pueblos indígenas, la alta funcionaria de la OIT, Carmen Moreno, no deja dudas, en declaraciones públicas que ha hecho, sobre la interpretación del propio organismo sobre la herramienta jurídica: "No es 'plebiscito' para obtener un 'si o no', tampoco para obtener un 'veto' a decisiones de beneficio general. Es un diálogo de buena fe para potencializar los beneficios para los pueblos de cualquier medida (del Estado) que se tome".



## Órganos de financiamiento siguen orientación de la OIT



Es importante dejar claro que la interpretación ya mencionada de la OIT sobre el Convenio 169 orienta las políticas de los órganos internacionales que financian los megaproyectos en todo el mundo. Para no dejar duda, citamos un ejemplo. La Corporación Financiera Internacional (CFI), del Banco Mundial, con presencia en todo el mundo, publicó una nota dirigida a los tomadores de sus préstamos que trata específicamente sobre el Convenio 169. En dicha nota, el banco sostiene que los inversionistas privados deben respetar el derecho a la consulta de los pueblos, si así decide la legislación del país, pero la misma nota trata de tranquilizarlos, sosteniendo que el Convenio no significa un riesgo a sus inversiones.

"La Comisión de Expertos de la OIT ha señalado que 'la consulta es la disposición medular sobre la que se apoyan las demás disposiciones del Convenio'. Sin embargo, la Comisión de Expertos también ha puntualizado en varias ocasiones que esto no significa que las comunidades indígenas tengan el derecho a vetar proyectos que las afectan", dice la nota.





La determinación de la OIT se ajusta a las necesidades de las empresas y de las organizaciones internacionales de financiamiento de megaproyectos, desde una perspectiva desarrollista de nación. La alta funcionaria de la OIT, Carmen Moreno, lo deja claro: "Las consultas establecidas en el Convenio 169 no son para 'transferir' a los pueblos indígenas el derecho de que ellos decidan acerca de temas de interés nacional. Es un instrumento de buena gobernanza para contribuir con el desarrollo y el crecimiento de los países".

"Solo se olvidaron de preguntar si lo que nosotros entendemos por desarrollo es lo mismo que ellos planean para nuestros territorios", apunta el indígena Broran Pablo Sivar, que vive en el territorio indígena Terraba-Boruca, en el Cantón Buenos Aires, al sur de Costa Rica, y es miembro del Concejo de Mayores Indígenas Broran de Térraba. "Ya tengo muchos años de lucha y ya he visto muchas cosas aquí en nuestras tierras. Definitivamente no accedo al desarrollo que plantean ellos".

Y describe lo que ha visto. "En 1939 el gobierno regaló las tierras de la zona sur que era de indígenas para la empresa Fruit Company, para que sembrara bananos. Esta región sigue siendo la más pobre del país. En los años 1980 se decía que iba desarrollar esta región trayendo a Pindoco, una compañía piñera. Y estamos en 2017 y Buenos Aires sigue siendo el cantón más pobre. ¿Dónde está el desarrollo? ¿Quién se está llevando la plata de esta región? ¿A quién se está desarrollando?".



## Los proyectos de "desarrollo" no son nacionales sino transnacionales

Los proyectos extractivistas que se están multiplicando en la región no son proyectos de desarrollo local o nacional sino procesos de liberación comercial para la instalación de economías exportadoras vinculadas a los mercados internacionales. Los megaproyectos impuestos no vienen aislados unos de otros sino que están insertados en planes y programas internacionales tales como el Proyecto Mesoamérica, un proyecto financiado por grandes instituciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco de Desarrollo de América Latina.

Uno de los objetivos del Proyecto Mesoamérica es facilitar la gestión y ejecución de proyectos orientados a la extracción de recursos naturales en Mesoamérica, así como la implantación de vías para interconectar el Mar Caribe y el océano Atlántico con el océano Pacífico y facilitar la exportación de la producción obtenida y la comercialización internacional con los recursos obtenidos en estos países.

En otras palabras, es una iniciativa que planea la construcción de megaproyectos e infraestructuras que faciliten y

aceleren el saqueo de la región y la exportación de los recursos acumulados al norte de México y Estados Unidos.



## 5. DERECHO A LA AUTOCONSULTA

La orientación de la OIT va en el sentido de que los Estados nacionales deben construir sus protocolos de consulta o una ley de consulta para reglamentar el proceso en los territorios nacionales. Con la ley y los protocolos, el Estado establece las reglas del juego, no rara veces llenas de vicios, a las cuales los pueblos indígenas deben sujetarse. En cada país de Latinoamérica, por ejemplo, existe diversidad de pueblos y las formas en que se realizan la toma de decisiones son distintas en cada uno de ellos, por lo que la uniformización significa falta de respeto a su auto-determinación.

Ante esas situaciones, existen pueblos que rechazan el proceso de construcción de protocolos y de consulta y declararon sus territorios "libres de mega-proyectos", de forma autónoma, por medio de la auto-consulta comunitaria. Estas situaciones exigen una organización y una cohesión muy grande de la comunidad.

### **En Costa Rica, los Bribri rechazan el protocolo**

El gobierno de Costa Rica construyó una página de internet para anunciar los avances de la construcción del protocolo de consulta en los territorios indígenas. El pueblo Bribri se rehúsa a participar en la construcción de dicho protocolo. "Todo este proceso es un performance. El protocolo y la consulta son herramientas para que tengan algo para justificar la entrada en el territorio y explorarlo. Hacen la consulta a su gusto y después dicen que exploraran los recursos con nuestro consentimiento. La verdad es que no nos escuchan", señala el indígena Bribri, Baudillo Salles Sánchez.

Si Talamanca está llena de vida y de boques es porque los indígenas han luchado y han logrado defenderlos, dice Buitrago. "Perforación para petróleo, empresa bananera, extracción de carbón, hay un sin fin de proyectos que han querido entrar, pero gracias a la lucha de los pueblos indígenas, hemos podido sacarlos de aquí. Y así llevaremos nuestra lucha".

## En Guatemala, pueblos defienden la auto-consulta

Los pueblos de la región norte de Guatemala – q'eqchi', poqomchi', achi', en los departamentos de Alta Vera Cruz y Baja Vera Cruz - se levantan en contra de las tentativas de reglamentación del proceso de consulta por parte del gobierno y exigen el respeto de su derecho a la auto-consulta comunitaria, según sus propias reglas internas, pero el Estado se niega a reconocer sus decisiones.

En un comunicado divulgado en junio de 2017, los pueblos afirman: "En los organismos del gobierno de Guatemala están invisibilizados los derechos e intereses de pueblos indígenas, este clima de desconfianza se agudiza a raíz de las constantes resoluciones de la Corte de Constitucionalidad, al declarar no vinculante cada una de las consultas comunitarias realizadas en Guatemala.

Por lo tanto, los pueblos declararon: "Rechazamos rotundamente la propuesta de reglamentación del Convenio 169, construida desde el organismo ejecutivo de Guatemala y cualquier otra intención para lograr este fin".



Esta material es fruto de una investigación realizada por

AVISPA  MÍDIA

y puede ser leída en su integridad en [http://avispa.org/consulta\\_indigena](http://avispa.org/consulta_indigena)

